



Ostzusammenarbeit

Wohin fließt das Geld und wie hoch ist der Verwaltungsaufwand?

Das Wesentliche in Kürze

Nicht nur Medien und die Öffentlichkeit verlangen immer öfter Angaben darüber, wohin das Geld für die Ostzusammenarbeit fließt und wie viel für die Verwaltung ausgegeben wird, auch parlamentarische Äusserungen gehen in diese Richtung. Diesbezüglich die Transparenz zu vertiefen, ist das Ziel der Analyse.

Kosten für die Verwaltung werden in der Öffentlichkeit oftmals als unnötig betrachtet. Dabei geht jedoch vergessen, dass sie normalerweise für die Umsetzung der Projekte notwendig sind und wesentlich zur Qualität und Nachhaltigkeit der Ostzusammenarbeit beitragen können. Wäre das Ziel, so wenig Overheadkosten wie möglich auszuweisen, wäre die Entwicklungszusammenarbeit auf die Aufgabe von Transferzahlungen an Fonds und andere Empfänger reduziert.

Die Schweizerische Zertifizierungsstelle für gemeinnützige, Spenden sammelnde Organisationen (ZEWO) hat eine Methode für die Berechnung des Verwaltungsaufwandes entwickelt. Nach der Terminologie von ZEWO wird grundsätzlich zwischen „direktem Projektaufwand“ und „Verwaltungsaufwand“ unterschieden. Der Verwaltungsaufwand setzt sich zusammen aus „Projektbegleit-aufwand“ und „administrativem Aufwand“. Um der Besonderheit der Aufgaben im Rahmen der Ostzusammenarbeit Rechnung zu tragen, wurde im Rahmen der Konzeptentwicklung für diese Analyse eine dritte Kategorie von Verwaltungsaufwand definiert, den „Aufwand für Programmsteuerung, Koordination und Politikdialog“.

Vielfältige Projekte bei der Ostzusammenarbeit

Im Jahr 2008 haben die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), ohne die Zahlungen im Rahmen des Schweizerischen Erweiterungsbeitrags, für die Ostzusammenarbeit rund 159 Millionen Franken ausgegeben. Die Schweiz ist in 13 Ländern vor Ort präsent. Sie unterstützt insgesamt rund 350 Projekte verschiedenster Typen (Bau, Beratung, Ausbildung usw.) in unterschiedlichen thematischen Bereichen und mit einer sehr grossen Spannweite, was das finanzielle Volumen (10'000 bis 16 Millionen Franken pro Projekt) anbelangt. Fünfzig dieser Projekte sind Kleinaktionen der DEZA mit Beträgen zwischen 10'000 bis 50'000 Franken. Fünf Fallbeispiele zeigen auf, wie vielfältig die einzelnen Projekte sind und wie sehr sich die Umsetzung, die Betreuung und die Begleitung unterscheiden. Generalisierungen sind daher nicht möglich.

Projektumsetzung wird primär von Dritten durchgeführt

Zuständig für die Ostzusammenarbeit sind die DEZA und das SECO. Sie legen gemeinsam die Strategie für den Einsatz der Mittel fest, steuern die Länderprogramme und begleiten die Projektumsetzung über die Kooperationsbüros in den Einsatzländern sowie über die Mitarbeitenden der Zentralen. Die Projektsteuerung und -begleitung beinhaltet sowohl die Planung, die Ausschreibung und Auftragsvergabe für die Umsetzung als auch die Überwachung der Projektfortschritte und die Mittelverwendung sowie bei Bedarf die Anpassung der Planung und die Auswertung der Resultate. Die eigentliche Projektumsetzung leisten hingegen schweizerische und internationale Hilfswerke,

Beratungs- und Ingenieurbüros, Internationale Organisationen sowie lokale staatliche und nicht-staatliche Organisationen.

30 % der Gelder für die Ostzusammenarbeit werden in der Schweiz ausgegeben

Das Geld fliesst meistens zuerst auf die Bankkonten der Head-Offices der Durchführungsorganisationen und erst in der zweiten Phase in die Projekte. Die Auswertung der Geldflüsse unter Einbezug der Angaben der Durchführungsstellen über die im Jahr 2008 für die Länder Kirgisistan, Mazedonien und Serbien verwendeten Gelder im Umfang von insgesamt rund 30 Millionen Franken zeigt auf, dass 31 % der Gelder in die Schweiz und 69 % in andere Länder fließen. Wichtig ist hervorzuheben, dass auch die in der Schweiz ausgegebenen 31 % Know-how oder Investitionen für die Projekte betreffen.

Über 80% der Gelder für die Ostzusammenarbeit werden in Projekte investiert

Ein Teil der Gelder, welche in die Schweiz fließen, betreffen Ausgaben für die Projekte. Dies führt dazu, dass schliesslich 84 % der Gelder in die Projekte fließen bzw. als direkter Projektaufwand zu bezeichnen sind. Die restlichen 16 % sind Verwaltungsaufwand von DEZA / SECO und den Durchführungsstellen und teilen sich wie folgt auf:

10 % „Projektbegleitaufwand“, 2 % „Aufwand für Programmsteuerung, Koordination und Politikdialog“ sowie 4 % „administrativer Aufwand“.

Der Anteil des Verwaltungsaufwands von 16 % wäre leicht höher ausgefallen, wenn die gesamten Overhead-Kosten der Zentralen von DEZA und SECO (Direktion, IT-Unterstützung, Kommunikation usw.) eingerechnet worden wären. Genaue Zahlen dazu wurden jedoch nicht erhoben.

Die Grössenordnung der Projektbegleitkosten variiert

Für 36 Projekte in Kirgisistan, Mazedonien und Serbien mit einem Ausgabenvolumen von insgesamt 19 Millionen Franken im 2008 liegen detaillierte Angaben der Durchführungsorganisationen vor. Die Auswertung zeigt, dass sich je nach Kategorien von Durchführungsorganisationen und nach Typ von Projekten Unterschiede sowohl bei den Anteilen der Aufwandkategorien als auch beim Anteil des Geldflusses in die Schweiz ergeben.

Verwaltungsaufwand fällt auf verschiedenen Ebenen an

Kosten für die Verwaltung fallen bei der Ostzusammenarbeit auf den Ebenen der Zentralen von DEZA und SECO, bei den Kooperationsbüros in den Einsatzländern sowie bei den Durchführungsstellen an. Um den gesamten Verwaltungsaufwand zu erfassen, war eine Datenerhebung auf allen drei Ebenen notwendig. Angesichts des unverhältnismässig grossen Aufwandes für eine Gesamterhebung, wurde die Analyse auf die Länder Kirgisistan, Mazedonien und Serbien beschränkt. Für die Erfassung des Geldflusses und der Anteile der verschiedenen Aufwand-Kategorien war einerseits eine schriftliche Befragung der Durchführungsstellen notwendig. Andererseits haben die mit Projekten dieser drei Länder betrauten Mitarbeitenden an den Zentralen von DEZA und SECO und das Schweizer Personal bei den Kooperationsbüros in diesen drei Ländern während einem Jahr

eine Zeiterfassung durchgeführt. Auf die Umlage des gesamten Verwaltungsaufwands von DEZA und SECO wurde infolge eines fehlenden Kostenrechnungsmodells verzichtet.

Keine Hinweise auf übermässig hohen Anteil des Verwaltungsaufwandes

Die EFK ist von der Hypothese ausgegangen, dass die geographisch und thematisch breit gefächerte Ausrichtung der Ostzusammenarbeit zu eher höherem Verwaltungsaufwand führt. Die Analyse hat jedoch keine Hinweise auf einen übermässig hohen Anteil des Verwaltungsaufwandes bei der Ostzusammenarbeit ergeben.

Die DEZA und das SECO haben zum Bericht Stellung genommen. Sie untermauern in ihrer Stellungnahme die Feststellung, dass Verwaltungsaufwand für die effiziente Umsetzung und die Sicherung der Qualität und der Nachhaltigkeit der Projekte wichtig ist. Besonders bedeutsam erscheint ihnen auch, dass die Analyse keine Hinweise auf einen übermässig hohen Anteil des Verwaltungsaufwandes ergeben hat. Sie halten ferner fest, dass ihnen der Bericht nützliche Informationen über die Kostenverteilung bei der Ostzusammenarbeit liefert. Sie versichern, dass ihnen die gute Qualität der Zusammenarbeit und die Kontrolle der Kosten sehr wichtig sind und sie beabsichtigen, die Information und die Transparenz ihrer Aktivitäten zu verstärken.